

財政制度改革と予算

—— 改革の原則と日本における適応

Reform of Fiscal Systems and Budget — The Principle of Reform and its Application to Japan

山 本 栄 一

The Japanese economy had a long-run depression since the early 1990's. The National Government planned big red figures every year for the period and piled up very huge deficits. But Japan had good economic performance before that time. Most economists thought it was a result of so called "Japanese style economic policy", and which caused the depression.

This paper discusses the problems of the style and the necessity of reform of fiscal and budget systems which cover the failure of the government. It should be so called as "new Japanese style".

Eiichi Yamamoto

JEL : H11, H61

Key words : Reform of fiscal and budget systems, Japanese style economic policy, failure of government

1 「政府の失敗」 — 制度改革の要請

財政の3機能 — 「市場の失敗」に関連して

財政の働きについて、3つの機能に分類し説明したのは、現代における財政学の古典とも言うべき、リチャード A. マスグレイヴの『財政理論』(1959)においてである¹⁾。

1) 本書発刊後、半世紀弱が経過したが、その後の教科書の大半は、「公共経済学」の体裁をとるものが多く、本書に代わる正統派財政学の流れも含む網羅的な教科書は現れていないという点で、古典とはいえない今日的な有用性を持っているといえる。

3つの機能は、経済が有効に働いているかどうかを判断する「効率」と「公正」の2つの基準からすると、いずれも市場では不十分にしか働かないか、全く機能しない場合に、政府の働きに委ねられる、「市場の失敗」といわれる場合のものである。

「市場の失敗」論は、経済活動全体を先ず市場の活動からとらえる場合、論理を立てる手続きとして取り上げられている理論である。現実の経済においては、国家の働きの具体的主体である「政府」は、歴史を通じて「市場」とともに働いてきた。この両者は、どちらが先で、どちらが後と言えるように機能することはなく、政府と市場は入り組んでいる²⁾。

「市場の失敗」を補完するという側面から、政府の役割に期待するからといって、それが有効に機能するという保証はない。言い換えれば「市場の失敗」論は、「政府の成功」を期待する理論と裏腹の関係にあるとはいえ、「政府の失敗」もまた「市場の失敗」と同様、経済の現実である。

「政府の失敗」については、「市場での働きが可能な場合には、政府は手を引き市場に委ねよ」という原則によって、理論的には回避できるとする立場がひとまず成り立つ。現に、今、わが国において改革しようとする最も単純なスローガンがそれである。しかし、その市場も失敗する。市場の論理は、理論的にはかなりの解明を見たものの、アダム・スミスの表現がぴったりする「神の見えざる手」という市場の試行錯誤をへて実現し、思いもかけない方法で変転、進化する³⁾。

現在、経済構造改革の要として、政府の機構や政策を改革しようとする場合、市場と政府の絡み合いをときほぐすことが不可欠である。マスグレイヴの財政の3機能論が、財政が市場と絡みあっている場から、問題点を摘出するのに役立つと思われる。以下、3つの機能に分けて、問題点を探る。

- 2) 「市場の失敗」論から財政学を構築する方法は、先ず市場部門のみからなる市場純粋モデルから価格メカニズムを取り上げ、次に政府部門を挿入するという経済学の体系化から要請されることで、経済の現実はここで述べたようなものである。
- 3) 市場（価格）メカニズムの機能の取り上げ方は、理論的には市場均衡に焦点を当てる一般均衡論のタイプと、価格機能に焦点を当て価格メカニズムのプロセス論のタイプに大きく分かれ、財政学との関連でも、この両者との切り結び方で、展開は大きく相違する。

もちろん財政の働きをそれぞれ区別してとらえられるにしても、それらは1つの予算で表示され実施されている。従って財政の改革は、最終的には予算のとらえ方と立て方の改革につながっていることを確認することが重要である。

資源配分部門—公共財・サービスの供給の問題

国防、警察、消防などが市場では実現不可能である。といっても、これらが国家権力や法秩序の枠組みから、政府が専ら供給するサービスととらえるのは早計である。国家権力や法秩序は、市場が有効かつ安全に機能する場合の前提条件であることに目をとめれば、公共財・サービスが政府によって供給されるべき根拠は、あくまで経済的側面から、「市場の失敗」に根拠を求めなければならない。

ここで、公共財の定義をはじめ、その特徴を論じる余裕はないが、この面から政府の役割をどの程度のものとしてとらえるかについて、必ずしも客観的に明確な公共財の理論はない。時代により置かれている状況によって相違しており、一律に答えは出せない問題である。

明確なものがないとは言え、それは時に、「大きな政府」論と「小さな政府」論の対比として論じられる。ただ、政府の財政規模を決めるのは、財政の公共財・サービス供給という資源配分部門だけではなく、次に取り上げる所得の再分配部門も大きな要因になっている。そのことは同時に、政府は何を税負担でまかなうべきかという判断の行方でもある。現実の政府が税負担によって行っている活動を検討して、その正否の論拠を明らかにして規模の適否を判断することなのである。

配分部門で問題となるのは、税負担で行われる政府活動だけではない。法規制その他の手法を用いて、市場部門に様々な制約を加えて、市場における資源配分に介入している点である。このことが全面的に批判の対象になっているきらいがあるが、この問題は財政に直接関係していないが、重要な問題である。

しばしば政府活動の肥大化の批判として、公務員の削減が取り上げられる。確かに時代に即応しないで、適切な役所の部署や役人の配置に不合理が生じ、肥大化も起こっている。

しかし、市場が適正に機能するには、市場ルールの設定とそのルールの遵守を監視する政府の活動はますます重要となる。政府の三権分立といわれる、立法、行政、司法の諸機関が公正かつ効率的に機能することが不可欠なのである。この面からする財政活動は配分部門に属しており、民主化・分権化といったことを進めるというだけでも、政府規模の削減には限度がある⁴⁾。

配分部門での改革の基準は、まず何よりも財政面の経済的「効率」の追求である。特に財政支出の見直しによって、支出内容を大きく組み直すこと、スクラップ・アンド・ビルドという古くから言われている原則を確認し実行することである。

分配部門—社会保障の役割

市場経済は、市場に参加する需要者と供給者の競争ゲームのルールによって、経済効率の向上を目差している。経済理論は、この現実を次のように一般化する。

競争ゲームの勝敗は、市場に参加する需要者としての消費者側の効用と、供給者としての生産者側の利潤が、市場において実現する大きさを目安として、決まると考えている。そこには、大きな効用や利潤を獲得した勝者もいれば、それらの獲得から排除される敗者もいる。

このようなゲームがもたらす「市場の失敗」を根拠に、20 世紀初頭から壮大な歴史的実験ともいえる市場の働きを否定する社会主義的計画経済が目指されたが、世紀末にはおおよそ失敗に終わった。

それでも社会主義計画経済を志向させた問題点である市場の失敗の部分は、依然として解決を迫る課題として残っている。「経済的効率」を目指す市場経済は、「経済的公正」を目指すことと常にトレードオフの関係にある。ここに、

4) 資本主義勃興期には、政府の規模を最小にしようとする典型的な考え方は、「夜警国家論」として知られ、今日もこうした考え方は払拭されていない（山本栄一『租税政策の理論』有斐閣、1975。10 頁参照）。現在では政府の規模は、国民や住民に対する直接的なサービスを除いても、当時とは比較できない国民経済の拡大と国民の詳細な権利と義務の体系が、膨大な「法治国家」体制を作っていることを考えると、「法治」コストは大きくなることはあっても縮小することは考えられないのが現状である。従って、「小さな政府」論についても、注意深い洞察が求められている。

市場で実現した所得と資産の分配を矯正する、財政の所得再分配機能が期待される根拠がある。

社会主義経済に対抗して、市場経済が「福祉国家」建設によって、経済の公正と効率を両立させようとする実験も、社会主義的計画経済の失敗と呼応するように挫折している。

20 世紀末に近づくにつれて、先進国における経済停滞が生じている。それは、「福祉国家」理念による経済的公正を目指すと総称される諸政策が、市場での経済的効率とのトレードオフ状況を強めたと考えられ、市場活動の活性化のためには財政の分配部門の再構築が大きな課題になっている。

安定部門―財政による景気調整の限界

わが国におけるバブルの発生と、その崩壊による長期経済停滞は、経済の変動がいかにかその国の経済状況を深刻化させるかを示している。

わが国の一時期、あるいはアメリカの 90 年代中頃以降 21 世紀にかけて、経済変動は克服され持続的経済成長は可能だという見解が示されたこともある。しかし現実には、アメリカの経済が好況から反転しているように、長期的にも短期的にも経済変動は市場経済には不可避なものである。ここにも「市場の失敗」が見られる⁵⁾。

いわゆる一国全体、時には世界的な視野での経済変動への対応は、マクロ政策と呼ばれて、主に金融政策と財政政策の出動を求めている。

経済に関する古典的な見方は、好況・不況という経済変動も、「見えざる手」といわれる市場における価格の伸縮的な動きによって、克服されるという。従って、景気政策の中心におかれたのは、市場価格の 1 つである利子率を操作する金融政策であった。しかし、価格の伸縮性が失われてくると、価格を動かす政策はその有効性を失い、直接、市場の需給量に影響する財政政策に期待されてきた。

5) ここに見られるように、それぞれの国が、特定の期間の状況をとらえて、歴史的判断にもつながるような長期的判断を下す見解がまかり通る問題は、決して特殊なことではなく、国民的広がりを持つ一般的傾向である。

第 2 次世界大戦後、ケインズ政策と呼ばれる財政出動の不況対策が、それ以前の時代には見られない形で講じられてきた。しかし、国債発行による不況克服策は、わが国を代表例に、ここ 10 年あまりに膨大な国債の累増を生じ、なお経済停滞からの脱却は微弱なものである⁶⁾。

政府支出は配分部門の非効率と並んで、安定部門からの財政出動によっても、その目的を果たせない非効率に直面している。経済停滞には市場における需要増加だけではなく、市場の活性化を求める経済構造の改革を通じて民間活力に期待するところが大きい。市場における「見えざる手」と、「市場の失敗」を補整する適切な政府活動の、バランスある景気対応が課題なのである。

2 「日本型」政府構造と財政制度—制度改革の視点

いわゆる 1940 年体制

日本の近代は、黒船の来航から明治政府の樹立の後、経済産業政策では、初めは殖産興業をスローガンに政府主導であったが、その後、法律の整備を重ねて市場経済の育成に転じた。ところが、第 2 次大戦後の経済が、この戦前の市場中心の経済体制から、政府の規制・誘導経済体制に移行し、それが 90 年代の日本経済における長期低迷の主因であるとの指摘が、近年なされてきた。

戦前の経済運営における重要な転換は、特に昭和に入ってからの大陸侵攻から太平洋戦争にいたる戦時経済の形成にある。

財政面では、戦費調達を目指して、所得税がサラリーマン層にまで拡大され、源泉徴収制も導入され、導入に至らなかったものの一般消費税が初めて構想されたいきさつもある。今日の年金制度の基礎となった厚生年金も開始された。

産業経済面でも、戦力増強と戦時物資の拡大を目指して、それまで積み上げてきた市場経済の機能を停止させ、中央集権を強めて、官民一体の経済体制を、地方の隅々まで行き届かそうと計画され実施された。それは「天皇制」中

6) この時期における日本経済の停滞に対する政策をめぐって、ケインズ派と反ケインズ派の対立として描かれることが多いが、わが国の財政運営を高度経済成長以降を振り返ると、著しい日本の特徴を示していて、単純な政策理論の対立ではとらえられないことに注目する必要がある。とりわけ国債政策にそのことが顕著である。

中央集権・戦時経済体制とも呼ぶべきものである。議会制民主制も停止され、軍人も含めて「臣民」の代表である官僚の手に権力が集中される結果となった。

このような体制がどうして可能になったのかについては、行政面での中央集権が、明治政府以来の日本の国是であったことから、ある程度理解できる。しかし、産業経済において市場経済を基本的に停止させ、経済の計画化へと進んだ経緯については、明治政府以来の「政治体制」が、「経済体制」を飲み込んだことは確かであるが、それが可能となった日本固有の要因については、説得的な説明が十分なされているわけではない。

以上の体制は「1940 年体制」といわれている⁷⁾。戦争による日本経済の荒廃の中で、政治の民主化は様々に行われたが、官僚主導による戦後経済建て直しの体制として維持された。ここに、日本経済が戦後経済復興から高度経済成長へと進む鍵があったとされている。

戦後体制を支えた制度的特徴

「戦後は終わった」という有名な戦後を画する言葉は、1955（昭和 30）年の『経済白書』においてである。戦時中の経済破壊が、戦後経済の復興によって戦前の経済力に戻るのに、10 年がかかったことになる。ある意味で驚異的ともいえる経済力の回復である。

その背後に、日本人の勤勉性や力を合わせることができる統一性、さらには組織における忠誠心などがあったことが言われているが、このような日本人の自生的な力を発揮するのに有効であった戦後体制を支えたものに注目することは、さらに大切である。

それを一言で言うと、日本国憲法体制である。経済・財政に関して「効率」と「公正」の側面からのみ必要なことを指摘すると、基本的人権を確立し、私有財産権を軸に市場経済における自由な活動を保証し、同時に、国民の最低生

7) 野口悠紀雄『1940 年体制 — さらに「戦時経済」』東洋経済新報社、1995。本書の「はじめに」で著者は次のように言っている（v 頁）。「「1940 年体制」という言葉は、自民党一党支配が崩壊した 1993 年の夏に、『日本経済新聞』のコラムで初めて使った。「55 年体制は崩壊したが 40 年体制は残っている」と指摘したのである。その後、この言葉はさまざまなところで使われるようになった。」

活水準保障を国に義務付けて（第 25 条）、経済的公正にも配慮していることである。

以上の枠組みで、個々人の生活の自由は、「公共の福祉」に反しない限り、最大限尊重されるとしている。同時に、戦前の中央集権的・中央統制的な体制を打ち破るために、憲法精神にのっとり、憲法発布の翌 1948 年に「地方自治法」が制定されている。

以上のような戦後憲法体制について、近年批判する声が高まっており、現在わが国に生じている諸問題の原因が、あたかもこの体制にあるかのように攻撃されている。しかし今大切なことは、この体制がもたらした積極的な側面を評価して、冷静な判断をすることである。

この点に関連して、かなりの人に意識され指摘されている重要な問題点がある。それは個人的生活の自由といっても、「私的（プライベート）」な面と「公的（パブリック）」な面とがあるということである。両者は分離してとらえられるものの、離れがたく混合して成り立っている。経済・財政的な点からすれば、プライベートは市場の働き、パブリックは政府の働きということになる⁸⁾。

ところが、国民意識として、個々人の生活はプライベートであり、パブリックはそれを犯すものと考えた考え方と、その逆に、個々人の生活は最終的にはパブリックによって支えられるべきであるという考え方に、戦後において大きく分裂の様相を示している。その結果、プライベートとパブリックは個々人の生活においてはバランスの問題で、共に不可分な側面であるとする、社会形成の正当な意識が必ずしも強まっていない。こうした国民意識の状況が、今日の日本における制度的行き詰まりをもたらした背景としてみると、指摘できる。

パブリックなものは、プライベートなものから手を引けという陣営からは、現憲法には人権意識と国の責任が過剰に強調され、正当な意味での「公共の福祉」を見据えていないという声が発せられ、憲法改正の論拠となっている。逆に、現憲法を守ろうとする陣営からは、国が個々人の生活保障の責任を、平和というキーワードと共に強調し、時にはプライベートの内実を問うことなしに、

8) こうした問題の根本的な理論的展開として、近年「公共哲学（Public Philosophy）」の分野が開かれている。

パブリックの責任を問うことが憲法体制であるかのような主張がなされる。

しかも、この考え方の分裂は、戦後体制を支えた保守政党の中にも並存し、プライベートとパブリックの両者をバランスする意識や力は十分には働いてこなかった。このような制度を成立させる基本線が明確にされてこなかったことの原因を、単純に一言で言えば、次のようになる。

経済的繁栄における個人に対する分け前が、国民の中にある程度許容され、現実的成果がもたらされる限り、原理原則、制度の正当さは十分な検討課題にならないで、現実追従という「悪しき現実主義」が支配し、現実に見合う制度の改革が十分検討されることなく、持続されてきたということである。

政府の市場調整機能—高度成長時代⁹⁾

今述べたことが、最も典型的に現れたのが、戦後の高度経済成長期である。戦争における経済的後退から抜け出て、先進国とりわけアメリカ経済を目標に、戦後経済の建て直しが進められた。

アメリカ式の政治的民主主義と草の根民主主義のモデルが植え付けられ、憲法が錦の御旗の時代は、占領軍がヘッドクォーターであった時までで、講和条約が結ばれ曲がりなりにも独立国家の体制に入ると、戦前からの中央集権的な官僚組織への回帰が公然としてくる。

それをサポートする力として働いたのが、壊滅的な経済を再建するには、自由市場体制は有効でなかったということである。あらゆる産業の再建には、日本にとって重要な経済部門に資金を集中的に流し、人的資源も物的資源も政策的な配分が不可欠だった。

以上のことは占領軍時代に始まっており、復金インフレと言われた戦後のインフレは、傾斜生産方式というヒト・モノ・カネの集中政策がもたらしたものである。そのインフレ退治に乗り出した占領政策のドッジラインと、それに続く税制改革のシャープ税制の方向は、国家主権の回復とともに舵取りが変えら

9) 以下の3項は、筆者が1958年に経済学部に入學して以来、約半世紀にわたって日本経済と財政を考察の対象としてきたひとまずの総括で、初めての展開である。詳細は具体的分析を必要ないことは言うまでもない。

れ、経済の民主化を進め自由経済の道を歩むはずであったが、その後、経済の国家管理の方向がとられた。

「戦後が終わった」といわれた数年後の 1960 年、日米安保体制が定められようとして、戦後の民主主義は大きな節目を迎えた。今日もなお、国家防衛・外交の主軸が日米関係を中心に、何とか憲法体制の中でつじつまを合わせている観のある状況が、この時に決断された。その決断に際しての政治的軋轢が「安保騒動」である。

このような政治的軋轢による国民感情の動揺を収めるかのように登場したのが、自民党池田内閣の「所得倍増論」である。現在のアジア各国に見る経済成長を知るものにとっては、このような政策は不思議でも驚くべきことでもない。しかし、当時においては、「コロンブスの卵」に似て、戦後の民主主義という「政治」に集中する国民の心を、実生活を支える「経済」に方向付けをし、国民を重苦しい政治の季節から明るい経済の季節へと転換させるのに成功した¹⁰⁾。

この時期はまた同時に、世界経済における戦後秩序が回復し、ようやく世界的な自由経済体制の方向付けなされており、日本も対外との関係で経済的利益を享受できる環境に位置することになった。その意味で 1960 年代は、「経済の自由化」がスローガンになった。

しかし、日本経済のあり方としては、すでに 10 年を待たずして所得倍増を実現した実績を背景に、この経済の自由化に対して、政府の産業政策による経済力の集中配分を強化するという立場が主導権を握ることになった¹¹⁾。

その意味で、政治による経済のコントロール、すなわち経済政策の中心は、自由経済の実現という市場を優先する経済民主主義よりも、官民協調の管理政策にますます傾斜していく。今日、「護送船団方式」という、あらゆる産業に

10) 戦後の安保体制は、軍事費を最小にして戦災復興と経済再建の経済コストを吸収することを可能にした点を基づき、この戦後体制を作るのに貢献した保守政権とその指導的役割をした吉田茂首相を高く評価する判断が、この時期の後になされた。

11) この時期の産業政策の舵取りを行っていた通産省では、自由経済派と官民強調派が拮抗して、政策立案を争っていたことが知られている。また、官民協調体制に対する民間での抵抗の例として、鉄鋼生産の量的規制を計画する国に対して、関西系鉄鋼企業が計画に従わず量産に踏み切った事例が、しばしば取り上げられてきた。

おける大小の企業群を可能な限り一体化して、経済成長を進める体制が強化されていった。これが「1940 年体制」といわれるものの戦後における確立でもあった。

高度経済成長期に日本政府がとった自由化に対する政策は、国内産業の競争力が付くまでは官民協調の保護政策をできるだけ維持し、その後に自由化に入るということにつぎる。日本経済が、その後、2 度にわたるオイルショックにおいて、最終的には世界における勝ち組の先頭に立ち、1980 年代のトップランナーとなったのも、この官民強調路線であったといえる¹²⁾。

モデルのない時代 — 1980 年代

官民協調路線は、決して戦時中に見られたような国家に経済力を集中させ、市場における私企業を統制するといったものではない。市場における機能は法的には憲法に認めている通りの体制であるが、それぞれの企業群が産業運営を市場に任せるといふより、国の政策として協調していくというものである。それが機能しているか否かの判断基準は、国民経済全体の成長率の高さ如何ということであった。

財政の側面からすれば、経済成長は税収の自然増加によって、財政における資源の配分、所得の再分配という課題にも応えることを可能にした。しかも 1960 年代から 70 年代にかけて、高度成長期には国民所得の租税負担率をほぼ 20% に維持するという政策の下に、減税政策を軸に、市場経済における税負担の影響をできるだけ緩和することも可能にした。経済的公正を目的とする国民皆保険が、医療と年金においてスタートもしている。

高度成長から安定成長、低成長と成長率が鈍化することによって、国の経済的舵取りは再び変化する。その切っ掛けは、1973 年に生じたオイルショックとそれに伴うインフレ、そのための緊縮政策と成長の頓挫という事態である。官民協調よりも企業における自主的な市場における活路の開発がテーマになっ

12) オイルショックを契機に、政府主導の省エネ政策が、企業をはじめ家計にも協調体制が生じ、驚くべき成果をあげた。アメリカは同じ契機が必ずしも有効に働かず、今日もエネルギー多用の風潮は改まっていないのと対照を示している。

た。自由経済の本格化の要請である。

しかし、このころから、景気低迷を財政に依存して国債による政府需要の増加によって克服することが一般的な政策となった。わが国における本格的なケインズ政策の実施である。このような体制は、経済の自由化による経済回復より、政府による財政の経済安定機能に依存するものである限り、ある意味で官民協調体制の継続であり、長い期間の官民協調が「官民癒着」へと向かう基ともなった。

1977 年からの第 2 次オイルショックは、経済の自由化に向かっていた先進国に大きな打撃を与え、アメリカなどでも不況の中の高インフレという厄介な経済状況をもたらした。それに対して、わが国では先のオイルショックの経験にも学んだ官民協調路線が有効に機能して、大きな経済的破綻を浴びることなく、80 年代の貿易収支の黒字時代を迎え、世界経済のトップに躍り出たことはすでに述べた。

このころから、官民協調路線は市場における自由経済への移行を必然としたはずであるが、成功の途上で舵取りを変えることは困難であることは、歴史が教える通りである。

80 年代の半ばには、世界経済は東京に拠点を置くという予想が当然のごとく語られ、日本は学ぶべきモデルはないと言う論者を跋扈させた。それまでの「先進国に追いつき追い越せ」の国是が機能しなくなり、わが国の現状を支える体制が新しいモデルとなったというのである¹³⁾。これが日本経済の驕りであったことは、今日の日本の状況から思い知らされる。「卑屈」と「驕り」は裏腹な関係にあるということは、人間性の問題として言われることだが、国民性においても同様であることを知らせている。

80 年代の後半からの円高による金融緩和と日本経済の資金力がバブルをもたらし、国をあげて「金儲け」にうつつを抜かしているうちに、日本経済の官民協調路線が、官民癒着体制に退化していったことを明らかにした。バブル崩

13) 1980 年代後半はアメリカは双子の赤字に悩まされていたのに対して、日本はそれらの問題を克服し、模範とする経済モデルが最早ないとする意識が高まり、東京が世界の金融センターの中核の 1 つになると言う予想が実現可能なものとして喧伝された。

壊によって官僚機構と私企業体制の両者が、それまで協調することによって経済的成功の要となっていたのに対して、バブル崩壊の後始末での桎梏となっていることを露呈させたのである。

バブル崩壊後の不況克服に期待されたのは、市場における経済力の回復よりも、依然として財政による有効需要の補給政策が大々的に採られることであった。しかしそれから10年余のジグザグした経済停滞を経験してきた経過から、政府の力と市場の力をバランスさせることを除いては、現在の局面を開き得る道がないと理解されるに至ったのが、今日の段階である。

トンネルからの脱出 — 1990年代以降における構造改革の必然性

構造改革が財政を含めて経済について積極的な政策として打ち出されたのは、1996年の自民党と社会党の連立した橋本内閣においてであったことは、歴史の皮肉と言わざるをえない。戦後の憲法体制について大きな対立を抱えた両党が、経済においては一致したということは、80年代の末に社会主義経済の崩壊が明らかになったこととも関係して、市場経済の機能回復をバブル崩壊後の日本経済建て直しにおける「最後の頼みの綱」とせざるを得なかったということである¹⁴⁾。

官民協調の「見える手」から、市場経済の「見えざる手」への回帰ということであろう。しかし、成功体制が時代に即応しないで失敗をもたらすことを認め、そこからの転換を図ることは、成功体制の中で利益を享受した国民諸階層の既得権益を全面的、部分的に喪失することにつながる。

官民協調体制によって既得権益を享受した階層をあげることは容易なことでない。この体制による経済成長の果実は、国民全般に広く分け前として受け取られたという意味で、国民全体が既得権益を持っているともいえるからである。その証拠に、今もなお経済成長への期待は、国民的「夢」として依然として支配し続けている。この夢がかなえられないという将来の予想が、いま国民

14) 自民党の支持団体である財界、業界の事業団体と旧社会党の支持団体である労働組合という労働団体は、ともに官民協調体制擁護に廻るという関係にあった。特に労働団体の主力が官公庁にあることは一層そのことを明らかにしている。

的不安の源泉となっていることもしばしば指摘されている。

そのような状況の中で、あえて既得権益を享受してきた分野を、産業についてあげるとすると、護送船団方式に守られた業界（たとえば金融、保険、流通、通信、運輸など）、財政支出による大量に受注してきた土木建設業界、国内産業保護ということで国際競争にさらされない農業部門などである。これとの関係で、消費者保護という観点からすると、官民協調体制は、産業の保護・育成に力点があったことから、市場における消費者への配慮に遅れをとり、市場における生産者優位の立場に立つことができた企業全般に、既得権益を与えてきたといえる。

これらの既得権益は現行体制に守られてきており、日本経済が国際競争に晒されている中で、この権益から生じるコストは市場競争における大きな障害となっている。ここに市場のルールを働かせ、個々人の生活をプライベートの部門は市場に、パブリックの部門は政府に、そして両者が協調すべき分野に第 3 部門（第 3 セクター）にという機能分担の確認と実行という、構造改革の全容が浮かび上がってくる。

今日、経済だけではなく、あらゆる分野で構造改革への道を歩もうとしているのは、官民協調路線から、官民役割分担明確化路線への急転回なのである。

構造改革における財政改革

財政の側面について構造改革を考える場合、すでに土木建設業界と政府の関係について触れた。この問題については、財政改革における象徴的なテーマでもあり、必要な点のみ触れたい。

日本の道路はモータリゼーションが始まった 1960 年代半ばには、クルマの利用に十分耐えない舗装のない狭隘なものしかなかった。西欧では、古代ローマ時代から舗装もなされたクルマの道が営々と築かれている。アメリカも大平原に新しく道を造ってきた。

これらと比較して、日本の道路の不足を言い続けるならば、果てしないことだということはすぐに判断できる。道路に関連して、他の交通機関の代替整備が同時に図られるべきなのに、揮発油税を道路建設財源にのみ特化し他への流

用を許さなかったといったことが、現行の官民協調体制を浮き立たせる事例だといえる¹⁵⁾。

国と地方自治体についてみると、地方自治・地方分権が建前でありながら、中央集権体制が維持されてきた点で、国が地方を支配するという国の既得権益を指摘することができる。しかし、財源保障という点から見ると、地方も既得権益の享受者であったことは否めない。

今日、国と地方の財源配分において、国税に対する地方の財源である地方税、地方交付税、国庫支出金は、それぞれ国との関係で個々の問題を抱えているにもかかわらず、量的な配分問題として三者は一体的であるという意味で「三位一体」改革と呼ばれている。この改革の焦点は、国が地方への支配・関与をどのようにするかという国の問題とは別に、三位一体改革が地方間・地域間において現体制における既得権益に様々な利害得失をもたらすことから、地域間調整をいかに図るかという点にある。

税制改革という点では、以上の国税と地方税の税源配分の他に、年金問題に関連して社会保険料も加えた国民負担の限度を定め、消費税と所得税の負担率の変更といった制度の見直しにも迫られている¹⁶⁾。

さらに政府機能という点では、行政の中核を担う官僚機構において、国も地方もルールが硬直化し、古い組織や法令・慣行が時代に即応しないままに、公務員の配置に非効率を蔓延させるという問題も抱えている。

構造改革は、財政に関する限り大きな部分は、国も地方も予算に現され、予算改革なしには現実のものにならない。

3 予算は誰のものか—予算改革の原点

15) 国土が狭隘なわが国に道路建設を営々と続けても道路混雑は解消しないばかりか、一層拍車をかけていくことになるとして、早い時期から、ピグー型課税・補助金の考え方を導入して、クルマ利用への課税と大衆輸送交通、特に鉄道建設への補助金給付といった主張がさまざまになされたが、道路族といわれる議員の圧力団体が強力に反対して、実現しないで今日に至っている。

16) 現在のところ、民間部門と公共部門の規模を決定する租税負担と社会保険料などの公共負担が国民経済の50%にとどめるべきだということが、この問題を検討する際の大枠であるとする考えが、おおむね同意されているものとみなされる。

集権型から分権型への財政転換 — 制度の歴史的転換

前節ですでに述べたことであるが、1940 年体制については、敗戦に伴う戦後の民主化の過程から、それまでの中央集権を脱却して地方自治の拡大、さらには地方分権化の道を歩む方向付けがなされた。それにもかかわらず戦後財政は、中央集権が緩和されるというより 1940 年体制を維持し、特に経済成長による経済的利得を配分するという形で、中央集権体制の余得に預かってきて、分権化は遅々として進まなかった。

ここに来て、ゼロ成長・低成長にいたって、これまで確保できた経済的余得の喪失に直面して、国も地方とは思惑の違いがあるにしろ、中央集権のうまみを手離し、分権化を本格化させざるを得ない情勢である¹⁷⁾。

いずれにしても民主化を進めていく上で、地方がそれぞれ活力を回復させるという立場に立つ限り、分権化と軌を一にしている。わが国における分権化のモデルとして、江戸時代の幕藩体制を考えることが、分権化をイメージするのに格好の材料である。制度の類似だけからすると、藩は領民を抱えいかに地域を経営するかが最大のテーマであった。しかも内外の戦乱を予想しない、徹底した「平和」体制においてである。

これを今日における財政の視点に置き換えてみると、「領主」による地域経営を、「納税者」による分権化ということになる。「予算は誰のものか」というあまりにもわかりきった問いは、「納税者」による分権意識によってこれまでのわが国の体制を点検して、中央集権的な官治システムを変換するための原理・原則を明確化する重要な糸口を与える。

首相は議会による間接選挙によって選出されるにもかかわらず、地方の首長である知事も市町村長も、直接選挙によっている。この地方自治体における首長の選出によって、近年、地方ごとにさまざまな分権化の具体的な実験が見られるようになってきた。また、近年の市町村合併に際して、いろいろな形の

17) 戦後の日本における地方自治・地方分権への呼び声が高まるのは、経済停滞による国の財源の行き詰まりの結果で、第 1 次オイルショック後の 1970 年中頃からの時期に、今回のバブル崩壊後と同様の動きがあったが、既に述べたように 80 年代にかけて日本経済の回復を迎え、その動きは頓挫している。

住民投票が実施されてきた。いずれも直接民主制による効果が、第二次大戦後 50 余年を経過して、ようやく地方に根付いてきた兆しである。

膨大な予算を抱える国の財政の改革に待つことなく、地方において、可能な自治体、可能な分野から、それぞれ「納税者」主権を旗印に、財政改革に取り組む時代に入ったといえる。そして「予算は誰のもの」を合言葉に、議会も、行政も、個人も法人も含めた住民も、それぞれに「自分たちの地域」を意識して予算改革への道を歩む方向は、ますます明らかになってきている。

官業の肥大化—郵政事業と財政投融资機構

今ひとつ、財政改革のテーマは、民間部門と公共部門の役割分担と両者の重なり合いの問題である。

中央集権化は、国の財政的有利さを梃子（てこ）に、政府活動を肥大化させる温床となっている。まさに国家は、17 世紀イギリスのホブズが言う怪獣（「リヴァイアサン」）となる。わが国について、こうした状況を知るには、必ずしも国の一般会計規模を見ただけではわからない。歴史の古い先進ヨーロッパ諸国と比較すると、わが国の財政規模は必ずしも大きくないからである。

わが国の財政について国際比較をする場合、歴史的にはよく似た経過をたどったドイツとの比較をとりあげる。しかし、第 2 次大戦後は制度的にはアメリカの体制を輸入したこともあり、全般に財政規模を大きくしない「小さい政府」論に立ったとも思えるほどに、アメリカに類似した一般会計規模である。

ここであえて「一般会計」規模といているのは、実は「特別会計」には日本の特徴が隠されており、これら全体を財政規模ととらえることには問題があるからである。大きく「租税と一般会計の公債」それに加えて「社会保険負担」を財政規模ととらえるなら、そこには入らないながら、実に大きな「財政がらみ」の予算分野がある。それが、第 2 の予算とも言われている「財政投融资」資金会計の存在である。

郵政 3 事業といわれる郵便、郵便貯金、簡易保険は、日本の近代化過程で大きな役割を果たしてきた。しかし「存在し続けているものには存在意義がある」ということで、今日も果たしている役割を根拠に、その存在を正当化する

ことはできない。これこそ改革に対する最大の阻害要因だからである。

郵政事業の役割が有能かつ有効であるとする根拠と主張はさまざまになされており、特に政治家の中からの声は大きい。それに対して、これらの事業は「民業圧迫」であるとする声も大きくなりつつある。長い歴史を持ち、大きな役割を果たしてきた事業であることだけでも、その存廃に決着が付けられない十分な理由がある。しかし、ここにきて重大な一点が明らかになってきている。政府の役割と市場の役割の境界線とその重なる部分の確認という課題である。

3 事業のうち、特に問題となるのは「貯蓄」と「保険」である。先進国の多くも市場経済が未発達時代には、これらの事業を国営で行ってきたが、ほぼその事業を終えている。ところがわが国では、戦後拡大の一途をたどってきた¹⁸⁾。その大きな理由は、「零細な貯蓄者、零細な保険加入者」を対象としているということである。扱う 1 件の規模が小さいということで、「庶民」の金融機関だという主張なのである。これらの事業が開始されて以来の存在理由である。

今日、先に述べた財政の分配機能によって主に考慮されるべき「庶民」「弱者」といった立場¹⁹⁾を根拠に、分配機能を持たない分野で、事業が継続されているものがかなりある。所得水準の低い時代には、配分機能の分野と分配機能の分野とが組み合わされて、特定の事業が行われることには理由がある。しかし、所得水準が高まり、市場における個人の選択幅が拡大していく中で、政府活動の有利さを梃子にすることは、この選択に介入することになる。このような場合には、その事業を民間部門に委ねるか、百歩譲ったとしても民間事業と競争条件を同一にすることが最低限必要である。もし経営の条件を同一にし

18) 銀行が幅を利かせていた「1940 年体制」である、業界の護送船団方式による競争抑制の時代には、銀行にとってリテール事業（家計対象）は表向き、本音はホールセール事業（法人対象）とってはばからなかった。「自由競争体制」時代に入った上に、法人は「間接金融」から「直接金融」依存時代に入り、皮肉にもリテール事業に徹してきた官業である郵政事業がその力を発揮し、金融民業は一気にその効率の悪さを露呈したといえる。金融業界が想像以上に官僚化の弊害をその組織に深く根付かせてきたことをうかがわせる。

19) 「庶民」「弱者」という言葉は、かつてサラリーマンの多くが「中産階級」に属していると自覚したのに似た情緒的な用語である。政治の世界を初め、さまざまに都合よく用いられることから、「真の弱者」とは誰かは注意深く問われなければならない。

て、公共部門での事業が継続困難ということなら、民間に委ねるのがよい。

郵便貯金と簡易保険による政府による貯蓄資金の吸い上げは、社会保険の積立金も加わったことであるが、膨大な資金量を政府が運用することを不可欠にする。これが財政投融资の仕組みを作り上げている。この資金の運用をめぐって、政府関係機関や省庁の公団・公庫などが財政投融资機関として政府の一角を占め、特別会計のかんりの部門を担当している。ここで大事なことは、これらの資金は、民間部門と同様に運用益を求めて、有利な運用が至上命題となっていることである。

確かに、戦後の経済成長期に莫大な資金量の必要から、財政投融资は「第2の予算」と呼ばれるにふさわしい機能を果たしてきた。また成長期の高金利でもあったことから、資金運用も比較的順調に行われた。しかし、バブル後の低金利時代には、運用益を十分に得られないだけでなく、膨大な不良債権を抱えることになり、省庁の監督下にあるということ、その全貌さえ明らかになっていない²⁰⁾。

今日、一般会計、特別会計で経営される各種事業を「独立行政法人」化させると同時に、ここで取り上げた郵政民営化、さらには道路公団民営化問題が急務になっているのは、これらの事業の存廃も含めて、事業経営の徹底した見直しに迫られているからである。

もしこうした分野に政府が財政的に関与することが必要ならば、財政の配分機能である公共財的な性質を根拠に、民営化した事業への補助金の給付を考えることも課題である。いずれも、公共部門と民間部門の事業を分離し、両者が関与する必要がある場合の政策を、時代の要請に従って柔軟に対応する政府のあり方が必要なのである。

税金の行方―財政の透明化

20) 民間金融機関の不良債権に目処がつけば、最後に残っているのは政府関係機関、各省の公団・公社などの不良債権・債務問題を白日の下に置き、問題の処理に当たることである。今、自治体に関する第3セクターの処理が行われているのは、民間金融機関の不良債権処理の一環であっても、このような公共部門の隠れた問題に対する対処でもある。

「予算は誰のものか」という問いの最も中核にあるものは、税金の行方が納税者に知らされており、解ろうとすれば大きな努力なしに解ることである。

税金の行方を教えるものは、各種予算書である。予算の立て方は確かに法的なルールや会計上のルールに縛られているため、予算には一見して専門家や十分な知識がなければ寄せ付けない壁があるように思える。

しかし、税金の行方を知ろうとする納税者の関心は、予算書の読み方や会計の立て方ではない。たとえば、「今度建てられた新しい小学校は、いくら建設費がかかったのだろうか」とか、「あの養護老人ホームは市の直営であるが、いくら市の税金が注ぎ込まれており、別の老人ホームには市税の注入はあるのか」、「あの保育所はどれくらいの経費で経営されており、その中には、国や府県の税金と市の税金がどれくらい注ぎ込まれ、保育料によってどれくらいまかなわれているのか」といったものではないだろうか。しかし、現在、このようなデータは公開されている予算情報では明らかにされていない。せいぜい、各種支出についての全市の情報で、しかもコスト全体ではなく一部のものが合算されていないことが通常である。

このような現状でも、法的にも会計上でも問題なしとしてきた、日本のこれまでの「税金の行方」についての納税者の関心状況があったといえる。事態は少しずつ動き始めている。国の動きは鈍いが、地方の中には具体的な問題意識を予算にシステム化し、税の行方を追える改革がなされつつある。ようやく「納税者」意識の誕生であり、その意識は更なる予算改革をもたらし、それがまた納税者意識を高めることになるという、民主化の好循環が起こってくる予兆があるといえる²¹⁾。

財政改革の鍵を握るのは、このような税の行方に関心を持つ住民が地域を支え、その住民が国の財政に関心を示し、各種の選挙に積極的に投票に参加することにあるのではないか。今日、民主主義は必ずしも信頼されているとはいえ

21) この点について筆者が最初にまとめたものは、『都市の財政負担』（有斐閣、1989）であり、それ以後いくつかの報告や論文（『経済学論究』各号）にまとめている。「地方公共サービスの事業分析」（44/4, 1991）「財政支出の効率化と予算編成」（48/3, 1993）「自治体の予算改革への挑戦」（52/4, 1999）「財政情報公開と予算改革」（53/3, 1999）など。

ない。しかし、そこには黙って税金を納め、評論家風の文句は言うが、選挙に行かないか、全くの無関心によって不参加であり、利害とも関係する選挙民も含めて、一部の関心のある選挙民のみが参加して、税金の行方が決まっているのが現状なら、ここにこそ大きな病根があるといえる。

社会保障とセーフティネット

最後に、社会保険料と税によって支えられている医療と年金の社会保障部門と、税金によってまかなわれる社会福祉といわれる部門の、いわゆるセーフティネットに関する財政改革と予算改革の関係について触れておく²²⁾。

これらは財政の分配機能に専らかわるシステムであるため、社会保険料についてはそうではないが、財政負担全般については受益との関連が希薄である。従って財政の配分機能では単純に納税者意識を言うことができたが、この分野では納税者意識に加えた自己が参加している社会についての意識が問題となる。

現在、年金問題がシステムをどのように再構築するかを中心に、負担と将来の年金額について百家争鳴の状態である。一方で社会保険料の未払い問題も深刻である。そして、このような年金システムが明確にされないことが、将来の生活不安の大きな原因になっているという指摘もなされている。

財政改革の視点からすると、医療と年金に関して社会保険料と税負担の比率のあり方を、長期財政計画によって明らかにし、毎年度の予算でどのように実現されるのかが明示される必要がある。その際、特に年金において、同一世代内での再分配と世代間での再分配について、世代間はいうまでもなく世代を超えた共感と同意が不可欠である²³⁾。そのためにも、単に毎年度の予算だけで

22) 詳しくは、「社会福祉のセーフティネット」 齊藤・山本・一円共編『福祉財政論』（有斐閣、2002）終章、参照。

23) 世代間の問題を取り上げる場合、1 世代の単純なコスト・ベネフィットのみを考慮する合理的個人を想定するだけではなく、世代間の共同意識をこの問題に持ち込む必要がある。まるで民間保険と同様に社会保険を考える風潮は、余りにも個人的な経済利害中心主義に陥っていると思えるからである。経済問題である年金問題は、広く社会問題としてとらえることが求められている代表的な分野である。

はなく、長期にわたる年金財政の見通しと期間ごとの財政状況の再計算などが明らかにされる予算制度への移行がもとめられる。

また、社会福祉については、いわゆる社会的弱者への配慮という点で、財政改革の名を借りた弱者切捨てに陥ることなく、他方で対象となる人々ができるだけ社会参加の機会と能力開発を目指すことができるように、システムの再構築が図られるべきである²⁴⁾。改革の視点としては、しばしば指摘されてきたいわゆる「措置」行政から脱却して、個人の選択幅を拡大した福祉サービスへの転換が不可欠である。

ある意味で、少子高齢社会の到来で、わが国の将来のあり方を決する社会保障を中心としたセーフティネット構築に、初めて本格的に取り組んでいるといえるのではないか。従って、先進各国の事例に学べるにしても、過去の経緯にこだわることなく、新しい国民的同意をもとめて、壮大な国民的課題に当面しているという自覚が、政府にも国民にも、今最も求められている²⁵⁾。

24) 既に脚注 19 でも触れたが、「社会的弱者」という場合は、単純に「弱者」というよりも、より社会的なさまざまな側面から「弱者」の概念を取り上げ、その対応策を具体的に「社会的」課題に應えるものとして検討する対象としてである。

25) ここで求められているのは、政府や各種関係者が美辞麗句や月並みのスローガンではなく、今日という時代の中で、歴史的視野と将来見通しをもった骨太の哲学的思想的展望であろう。